



预防犯罪和刑事司法委员会

第七届会议

1998年4月21日至30日，维也纳

临时议程* 项目6 (a)

开展国际合作打击跨国犯罪

《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》的执行情况：
拟订一项打击有组织跨国犯罪国际公约和其他可能的国际文书的问题

秘书长的报告

摘要

本报告概述了国际预防犯罪中心继续执行《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》的工作情况，并利用了17个国家和联合国开发计划署提供的资料。本报告还涵盖了一些特殊问题的发展情况，诸如引渡和刑事事项相互援助问题，因为它们直接关系到执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》和加强国际合作采取打击有组织跨国犯罪行动的问题。本报告还阐述了中心针对会员国的需求和请求今后应采取的行动，以加强其预防和控制有组织跨国犯罪的努力。本报告提出了委员会有必要加以审议的问题，以期确定在这一领域进一步开展的工作。

* E/CN.15/1998/1。

导 言

1. 大会在其关于《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》后续行动的第 52/85 号决议中，请秘书长继续其关地遵照经济的社会理事会第 1996/27 号决议设立的中央存放处的工作，以便增添、维持和更新存放处中所收资料和其他情报。在其第 1996/27 号决议中，理事会请秘书长继续收集和分析关于所有形式有组织跨国犯罪活动的结构、动态及其他方面的信息，并就该项决议的执行情况向预防犯罪和刑事司法委员会提出报告。

2. 根据大会第 52/85 号决议，执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的一个重大举措就是设立一个闭会期间不限成员名额的政府间专家组，负责拟订一项可能制定的打击有组织跨国犯罪的全面国际公约的初稿。该专家组的首次会议于 1998 年 2 月 2 日至 6 日在波兰华沙举行(E/CN.15/1998/5)。

3. 本报告综述了国际预防犯罪中心在进一步执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》方面开展的工作成果。它还借鉴了由 17 个国家（奥地利、智利、库克群岛、古巴、埃及、圭亚那、匈牙利、肯尼亚、日本、约旦、墨西哥、巴拿马、沙特阿拉伯、南非、西班牙、瑞典和突尼斯）以及联合国开发计划署（开发计划署）提供的资料。本报告还审议了关于特殊问题的发展情况，诸如引渡和刑事事项相互援助问题，* 因为它们直接关系到执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》和加强国际合作采取行动打击有组织跨国犯罪的问题。

一、《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的执行情况

A. 会员国的行动

4. 针对秘书长关于提供在国家一级预防和控制有组织跨国犯罪行动的资料的要求所收到的答复分为两大类。第一类也是最大的一类包括拟订反对有组织犯罪的国家专门法规，以及为刑事司法部门的结构调整采取的措施，从而对由此种形式犯罪构成的威胁作出反应的资料。另一大类包括国家关于有组织犯罪集团活动的资料以及对这种活动所作的评估。

5. 关于国内立法，一项重大发展是在一些答复国的立法中采用有组织犯罪的定义或使用关于此种定义的要素。智利、匈牙利、肯尼亚、墨西哥和瑞典报告说，它们通过了立法或执法机构使用的职权范围，其中载有或提及了界定犯罪组织的要素。此种要素包括关于有组织犯罪集团常见的结构以及活动特征，其中包括犯罪团伙的持续

*见 1998 年 2 月 23 日至 26 日在美利坚合众国弗吉尼亚阿灵顿举行的关于国际相互法律援助专家组会议的报告(E/CN.15/1998/7)。

性、分工、等级结构和与其他团伙的联系以及使用暴力、恫吓和腐蚀的手段等。

6. 然而，其他一些尚未觉得有必要着手制订专门对付有组织犯罪的法规的国家，已设立了研究这一问题的部门间专家组。沙特阿拉伯和突尼斯主要被作为过境国使用，它们担心，除非对这一问题给予适当和及时的注意，否则有组织的犯罪可能会在其国土上扎根，并且对国家安全构成威胁。

7. 答复国制定的旨在遏制有组织犯罪活动的实体立法涉及诸如此类的问题：非法贩运毒品和军火、非法移民贩运和被盗车辆贩卖及从事洗钱活动。智利、匈牙利、西班牙和突尼斯指出，恐怖主义也是其国家打击有组织犯罪立法中涉及的一个问题，就恐怖主义集团和有组织犯罪集团之间可能的联系而言尤其如此。

8. 关于执法业务问题，一些国家采取了旨在削弱和渗入犯罪组织的调查技术措施。特别是，智利、墨西哥、西班牙和瑞典报告说，它们国家的执法机构可以依靠业已证明对瓦解犯罪集团行之有效的调查手段，诸如，利用混入犯罪团伙的特工人员，使用受控制的交货以尽可能发现更多的涉及非法贩运的犯罪行为者，以及利用电子和其他监控办法。据报道，保护证人和决定脱离有组织犯罪集团并与当局合作的前罪犯，也是获得有效检控有组织犯罪案例所必需的资料的最为有效的手段。

9. 许多答复国指出，国际合作，不管是双边还是多边的国际合作，都是采取有效行动打击那些其活动和利益不受国家疆界限制的犯罪集团的主要途径。在不同的框架内开展了关于引渡和刑事事项相互援助的工作，其中包括依据现有的国际公约、区域方案和协定以及双边合作条约，并预期将来会有打击有组织犯罪的国际文书。

10. 智利、圭亚那、匈牙利、肯尼亚、日本、墨西哥、沙特阿拉伯、南非和突尼斯通知秘书处，由于在联合国主持下所作的工作，已采取了一些打击有组织犯罪的立法或其他措施。而西班牙和瑞典则提到采取了一些类似的主动行动，以作为其区域内合作、特别是在欧盟框架内合作的一部分。这样，多边合作便具有直接、有益的影响，因为它向会员国提供了共享和交流经验和知识以及共用资源的机会。

11. 从关于有组织犯罪活动的资料中得出的一个令人担忧的问题是贩卖人口相关。匈牙利、日本、墨西哥、瑞典和突尼斯报告说，有组织的犯罪团伙操纵着在其领土上或将其作为过境点走私的非法移民和难民的流动。国家当局为防止移民潮所采取的各种措施，需要得到富有经验的国际组织的支助。

B. 秘书处和其他国际组织的行动

12. 国际预防犯罪中心在执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》方面所取得的一项重要成就，就是按照经济及社会理事会的第 1996/27 号决议的规定，为负责调查有组织跨国犯罪的执法人员编制了一份培训手册。该培训手册草案正在定稿之中，同时考虑到了 1997 年 12 月 8 日至 10 日在维也纳举行的专家组会议的意见。

13. 该手册考虑到了联合国和其他国际论坛的现有提案和方针，既涉及到诸如有组织犯罪的定义、性质、演变和影响或与有组织犯罪有关的犯罪活动之类的一般性问

题，又涉及到与执法机构相关的更具体的问题，包括特别调查技术和方法、典型专业调查员的特点以及调查所需要的技术和科学资源。该手册亦考虑到了业经证明行之有效的最佳调查做法和方法。

14. 国际预防犯罪中心应一些国家的请求向其提供了技术援助，以加强其刑事司法系统，特别是加强那些受到有组织犯罪现象最为严重影响的部门（E/CN.15/1998/9）。该中心还编制了一些项目提案，这些提案已提交给可能的捐助国以便供资（E/CN.15/1998/CRP.6）。

15. 培训活动也是国际预防犯罪中心与开发计划署及丹麦国际发展署合作正在吉尔吉斯斯坦执行的一个大型项目的重点。该项目活动旨在增强内务部打击有组织犯罪活动的的能力，包括提供技术设备、咨询服务和编写一份培训手册。*

16. 于 1995 年 11 月 27 日至 30 日在阿根廷举行的区域部长级讲习班之后，该中心分别为非洲和亚洲及太平洋区域举办了《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》后续行动部长级讲习班。关于最近这两期讲习班的报告将提交给委员会第七届会议（E/CN.15/1998/6/Add.1 和 2）。

17. 该中心与国际犯罪学高等研究所合作，为参与关于引渡的日常政策和业务工作的专业人员举办了第一个系列培训讲习班。该讲习班旨在确定刑事事项合作领域中的问题，并构想有效战略以使人们更好了解引渡机制和程序。该讲习班使用英文，于 1997 年 11 月在意大利的锡拉库扎举办，参加者系来自所有区域的 42 个国家的官员。国际犯罪学高等研究所指出，它打算于 1998 年再举办三个讲习班：一个使用英文、一个使用法文以及一个使用西班牙文。西班牙政府表示特别乐意主办使用西班牙文的讲习班或对其提供实务帮助。

18. 参加者强调引渡应成为国家和国际打击跨国犯罪政策的重点。实际上，有组织犯罪的跨国性质要求加强对国际合作方式作集体反思，以促进相互间的法律援助。许多参加者还强调，培训活动应与在制定和修订引渡立法方面的咨询服务和援助相配合。在评价该讲习班方面，参加者对举办讲习班的倡议以及为主持这一讲习班所采取的方式都特别满意。人们一致强调，此类活动本应在很久以前就由国际预防犯罪中心开展，今后应尽可能地再举办此种活动，并将其范围扩大以包括在刑事事项中的其他国际合作方式。人们吁请捐助国为今后举办的讲习班积极提供支助，因为对此种讲习班的极为适度的投资都有可能产生极高的收益。

19. 国际预防犯罪中心利用关于引渡的培训讲习班的经验，正在探讨编写关于引渡的培训手册的可能性。根据大会第 52/88 号决议规定，该手册将依据修订的《示范条约》以及为培训讲习班收集或编写的材料编写。它将沿袭在讲习班中使用的格式，并结合对各种案例研究进行的分析，以更好地说明在此种做法和可能的解决办法中遇到的问题。该手册的编写受到各国政府和政府间组织的欢迎，它们保证对此提供支助。

* 关于为前南斯拉夫的马其顿共和国的高级执法和刑事司法官员举办的两期培训讲习班，见秘书长关于技术合作的报告（E/CN.15/1998/9）。

20. 除该手册以外，该中心还依据《示范条约》和按照引渡问题政府间专家组会议的建议（E/CN.15/1997/6）的指导，开始拟订引渡示范立法。继上文第 17 段提及的讲习班之后，国际犯罪学高等研究所在锡拉库扎主办了一次小型非正式专家组会议，对该示范立法草案进行初步审查。国际犯罪学高等研究所正在依据这一初步审查结果继续开展其工作。将需要预算外资源以召集一次专家组会议为该文本定稿。

21. 除了引渡活动之外，国际预防犯罪中心根据经济及社会理事会第 1996/27 号决议的规定，继续开展建立关于有组织犯罪的中央存放处的工作。人们正在根据经社理事会第 1997/22 号决议所载的题为“方法要点和数据分类”的附件二规定的指导原则，使现有的材料系统化，关于开发适当软件的工作正接近完成。所有国家政府的通力合作，对于建立和维持使其尽可能有益的存放处至关重要。自所有会员国收到的数据和其他资料与经社理事会第 1997/22 号决议附件二的规定不一致。

22. 开发计划署通报说，它在不同区域正在实施一些国别计划，并积极支助联合国系统有关这一问题的活动，尤其是支助国际预防犯罪中心的活动。

二、供委员会审议的建议

23. 实施国际预防犯罪中心打击有组织跨国犯罪行为领域中的各项活动的工作始于为一些会员国编制培训手册和提供技术援助，这项工作已取得了重要的成果。例如，连同技术合作活动一起开展的需求评估和咨询及评价任务已经证实，在许多国家，特别是在发展中国家和转型期经济体，均需要有与新的犯罪现象同步的最新的立法框架。经常发生的情况是，对立法的需求亦伴随着需要调整刑事司法制度。

24. 为了促进中心建立和监督中央存放处的工作，委员会似宜鼓励各国与中心积极合作，提供和更新资料和立法材料。此外，委员会似宜探讨增补各国提供的资料的适当途径，以使中央存放处更加全面，更为有用。

25. 中心打算制定示范立法并向提出要求的会员国提供制定旨在预防和控制有组织跨国犯罪的刑事政策的援助。中心还将继续开展在引渡、刑事事项相互援助以及其他国际合作方式等领域的工作。为了取得最大成果，将有必要对法律和政策问题、刑事司法以及其他有关学科开展深入的应用研究，并考虑到不同司法制度和文化的特性。对于通过培训来加强内部的专业知识需给予特别的注意。委员会似宜讨论和选择在这一行动方针方面值得考虑的问题，并确定执行这一行动方针所采用的适当机制，诸如，举行专家组会议，安排政府专家和独立专家的工作，或会员国可能认为适当的任何其他方式。需要得到有效解决的一个重要问题，就是是否拥有发展和维持必要的专业知识和提供技术援助的足够资源。